

Олена Ковальчук

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
кандидат юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
kolenaukr@gmail.com

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ”: НЕДОЛІКИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

© Ковальчук О., 2017

Розглядаються проблемні питання законодавчого забезпечення виборчого процесу на місцевих виборах в Україні. Розглянуто недоліки чинного Закону України “Про місцеві вибори”. Запропоновано можливі шляхи його вдосконалення. Зокрема, пропонується вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводити за мажоритарною виборчою системою відносної більшості. Передбачити вікові обмеження щодо права бути обраним. Розширити перелік суб’єктів виборчого процесу, через які громадяни України зможуть реалізовувати право висунування кандидатів тощо. Звертається увага на виникнення нагальної потреби прийняття Виборчого кодексу України.

Ключові слова: вибори; виборче право; виборче законодавство; виборчий процес; засади виборчого процесу; суб’єкти виборчого процесу; виборча система.

Елена Ковальчук

ЗАКОН УКРАИНЫ “О МЕСТНЫХ ВЫБОРАХ”: НЕДОСТАТКИ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Исследование посвящено рассмотрению проблемных вопросов законодательного обеспечения избирательного процесса на местных выборах в Украине. Рассмотрены недостатки действующего Закона Украины “О местных выборах”. Предложены возможные пути его совершенствования. В частности, предлагается выборы депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, областных, районных, городских, районных в городах проводить по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. Предусмотреть возрастные ограничения в отношении права быть избранным. Расширить перечень субъектов избирательного процесса, через которые граждане Украины смогут реализовывать право выдвижения кандидатов и прочее. Обращается внимание на возникновение необходимости принятия Избирательного кодекса Украины.

Ключевые слова: выборы; избирательное право; избирательное законодательство; избирательный процесс; основы избирательного процесса; субъекты избирательного процесса; избирательная система.

LAW OF UKRAINE “ON LOCAL ELECTIONS”: WEAK AND WAYS TO IMPROVE

Research devoted to consideration of issues of legislative support of the electoral process in the local elections in Ukraine. We consider the shortcomings of the current Law of Ukraine “On local elections”. The possible ways of improvement. In particular, the proposed election of deputies of the Autonomous Republic of Crimea, regional, district, city and borough councils under majority electoral system of relative majority. To provide age restrictions on the right to be elected. Expand the list of participants in the election process through which citizens Ukraine will be able to realize the right to nominate candidates, and more. Attention is drawn to the event of urgent necessity adoption of the Electoral Code of Ukraine.

Key words: election; election right; election legislation; election process; basics of election process; subjects of election process; electoral system.

Постановка проблеми. Прийняття 14 липня 2015 року нового Закону України “Про місцеві вибори” та проведення за ним місцевих виборів спричинило дискусії серед юристів-науковців та практиків, політологів та громадських і політичних діячів, виборців. З огляду на це, видається актуальним розглянути його недоліки та запропонувати можливі шляхи вдосконалення.

Аналіз дослідження проблеми. Окремі аспекти досліджуваної проблеми розглядали В. Ф. Погорілко, Ю. С. Шемшученко, В. О. Євдокимов, В. В. Молдован, В. Ф. Мелашенко, Ю. М. Тодика, Г. Б. Клименко, В. В. Кравченко, Л. В. Бориславський та ін. Думки науковців щодо вдосконалення законодавчого забезпечення виборчого процесу на місцевих виборах в Україні розходяться, оскільки бачення кожного ґрунтується на власному науковому та практичному досвіді.

Мета роботи – розкрити основні проблемні питання законодавчого забезпечення виборчого процесу на місцевих виборах в Україні та запропонувати шляхи вдосконалення Закону України “Про місцеві вибори”.

Виклад основного матеріалу. Проблеми законодавчого забезпечення виборчого процесу на місцевих виборах в Україні безпосередньо впливають на розвиток відповідного регіону, підвищення рівня життя територіальної громади. З огляду на це, важливо, щоб чинний Закон України “Про місцеві вибори” сприяв цьому. До таких проблемних питань варто зарахувати таке.

Виборча система – це встановлений законом спосіб визначення результатів голосування і порядок розподілу депутатських мандатів між кандидатами [1, с. 11]. Від обрання відповідного способу визначення результатів голосування залежить якісний склад депутатського корпусу та відповідного голови ради чи старости.

Ст. 2 Закону України “Про місцеві вибори” передбачає, що вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних рад у містах проводяться за пропорційною виборчою системою у багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ.

Вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах [2].

Однак практика проведення попередніх та останніх місцевих виборів в Україні показує, що наше суспільство ще не готове до проведення місцевих виборів за пропорційною системою, а можливо у цьому і немає потреби.

Вважаємо, що вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад доцільніше проводити за мажоритарною виборчою системою відносної більшості.

Також обирати за цією системою голів обласних рад, які за запровадження двопалатної структури парламенту могли б становити верхню палату. Такий спосіб формування обласної ради та верхньої палати парламенту міг би забезпечити механізм стримувань і противаг, оскільки територіальна громада могла б обрати авторитетну особу, якій довіряє, яка, своєю чергою, виконуючи обов'язки голови обласної ради, представляла б інтереси громади у парламенті та не дозволила б приймати закони, які відверто шкодять розвитку держави та відповідного регіону. Особливо актуальне таке нововведення у зв'язку з проведенням децентралізації органів виконавчої влади.

Наступним, не менш важливим питанням, є: Хто може бути обраним відповідним депутатом чи головою?

Закон визначає, що депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою може бути обраний громадянин України, який має право голосу, відповідно до ст. 70 Конституції України, тобто досяг на день проведення виборів вісімнадцяти років.

Думаємо у законі варто передбачити певні обмеження щодо права бути обраним, а саме: що депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може бути громадянин України, який на день виборів досяг 25 років; сільським, селищним, міським (за винятком обласної) головою – 30 років; головою обласної ради та старостою – 35 років, оскільки саме у зазначеному віці можна говорити про наявність глибокого розуміння та усвідомлення депутатом чи то головою ради, старостою економічних, політичних, соціальних проблем державного та суспільного розвитку держави, регіону і відповідно до цього фаховішого виконання своїх обов'язків.

Крім того, вважаємо за доцільне передбачити положення, відповідно до якого: особа, яка вже була депутатом ради відповідного рівня, не може обиратись у раду того самого рівня, а також одна і та сама особа не може бути кандидатом на виборну посаду різних рівнів рад, як це передбачено у чинному законі. Зокрема, зазначено, що особа не може бути висунута кандидатом у депутати у багатомандатному виборчому окрузі більше ніж до однієї місцевої ради відповідного рівня (більше ніж до однієї обласної, однієї районної, однієї міської, однієї районної у місті ради).

Закон визначає основні засади, організацію і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост. Однак надалі у законі вживається термін “місцеві вибори” узагальнено. Думаємо, що за наявності окремих термінів “вибори міського голови”, “вибори депутатів місцевої ради” не варто застосовувати цей термін для узагальнення з іншими, адже це вносить певну плутанину під час застосування закону на практиці.

Ст. 3 Закону, визначаючи загальне виборче право, окремо розписує відповідні вибори депутатів, голів, старост, однак це питання можна виписати одним реченням, де передбачити, що право голосу на виборах мають громадяни України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України, та проживають на території у межах відповідного територіального виборчого округу.

Ст. 4 визначає, що представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах, повинно становити не менше 30 % від загальної кількості кандидатів у виборчому списку, але це питання не може вирішуватись штучно щодо кількості. Не думаємо, що є проблеми на місцевому рівні з гендерною політикою, оскільки, якщо це жінка, яка користується авторитетом відповідної територіальної громади, то навіть за невключення її у списки, є можливість її самовисування.

Що стосується права висунування кандидатів, то його законодавець надав громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується громадянами України, відповідно через

республіканські в Автономній Республіці Крим, обласні, районні, міські, районні у містах організації політичних партій або самовисуванням.

Якраз такий обмежений перелік способів висування кандидатів є прямим та вагомим порушенням виборчих прав громадян України. Пропонуємо передбачити, що право висування може бути реалізоване громадянами України через:

- самовисування;
- трудові колективи;
- громадські організації;
- політичні партії (тільки членів відповідної партії).

Закон України “Про місцеві вибори” визначає, що місцева організація партії може висунути особу, яка є членом цієї політичної партії, або безпартійного громадянина. Аналогічні норми містяться і в інших виборчих законах України. Але виникає запитання: Для чого тоді взагалі існування таких політичних партій та їх місцевих осередків, якщо з-поміж своїх членів вони не здатні обрати достойного кандидата, за якого б проголосувала б відповідна територіальна громада?

Отже, законодавець провів через усі виборчі закони норму, яка аж ніяк не сприяє формуванню авторитетних та сильних партій, а сприяє розмноженню дрібних. Адже коли безпартійна особа дає згоду балотуватись від відповідної партії, – це, з одного боку, означає, що вона не хоче бути членом такої партії (інакше б вступила), з іншого, – така особа прикриває слабкість відповідної партії (можливо, лише у якомусь окремому регіоні) і в такий спосіб стає учасником маніпулювання громадської думки, адже не кожен виборець буде з’ясовувати, чи є ця особа членом партії, можливо, навіть не допускати такої думки.

Тому важливо скасувати таку норму у виборчих законах, що спонукатиме політичні партії протягом увсього терміну після їхнього обрання дбати про потреби регіонів та ростити відповідні авторитетні кадри серед членів партії. Проводити таку діяльність, яка б зацікавлювала у містах громадян вступати до неї.

Незрозуміло чому у Законі України “Про місцеві вибори” міститься норма, яка врегульовує питання визначення загального складу (кількість депутатів) Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради залежно від кількості виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району у місті, районі, області. Думаємо, що доцільніше перенести цю норму у Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Законом встановлено, що грошова застава вноситься місцевою організацією партії, яка висунула виборчий список кандидатів у депутати у багатомандатному виборчому окрузі, кандидата на посаду міського голови, або організацією відповідної політичної партії вищого рівня, а також особою, яка висувається кандидатом на посаду міського голови шляхом самовисування, після початку виборчого процесу та до подання документів територіальній виборчій комісії для реєстрації кандидатів у безготівковому порядку на спеціальний рахунок відповідної територіальної виборчої комісії у розмірі, що є пропорційним до кількості виборців відповідних області, району, міста, району у місті та визначається:

1) для кандидата на посаду міського голови – з розрахунку чотири розміри місячної мінімальної заробітної плати на кожні 100 тисяч виборців відповідного одномандатного виборчого округу;

2) для виборчого списку кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті ради, висунутого у багатомандатному виборчому окрузі, – з розрахунку чотири розміри місячної мінімальної заробітної плати на кожні 100 тисяч виборців відповідного багатомандатного виборчого округу.

Вважається за доцільне повернутись до практики збирання відповідної кількості підписів виборців на підтримку кандидата, що дасть змогу здійснювати виваженіший вибір під час голосування, оскільки кандидат повинен буде довести до виборців свою передвиборчу програму, і

якщо він, ставши депутатом, її не виконав, його не оберуть на наступний термін. Ліквідувавши цю процедуру з виборчих законів, депутати знову ж таки полегшили собі передвиборну агітацію та спосіб обрання, і зовсім не переймаються, чи знають виборці їхню передвиборну програму.

Натомість пропонуємо відмовитись від грошової застави, оскільки це обмежує право громадянина бути обраним. Аргумент щодо зменшення у такий спосіб кандидатів не спрацьовує – необхідно шукати інші важелі, щоб зменшити участь технічних кандидатів.

Також ст. 15 Закону України “Про місцеві вибори” порушує ст. 7 того самого закону, де передбачено, що голосування на місцевих виборах є таємним: контроль за волевиявленням виборців забороняється. Водночас ст. 15 визначає, що виборцю, який внесений до списку виборців на виборчій дільниці, але за віком, у зв’язку з інвалідністю чи за станом здоров’я не здатний пересуватися самостійно, дільнична виборча комісія надає можливість голосувати за місцем перебування цього виборця.

Під час проведення голосування за межами приміщення для голосування мають право бути присутніми кандидати, уповноважені особи місцевих організацій партій, довірені особи кандидатів, офіційні спостерігачі.

Виборець чи члени його сім’ї не можуть відмовити у присутності під час проведення голосування членів комісії, які проводять голосування, а також офіційних спостерігачів, кандидатів, їх довірених осіб, уповноважених осіб місцевих організацій партій, які мають право бути присутніми під час проведення голосування. У разі відмови допустити зазначених осіб у приміщення, де перебуває виборець, йому відмовляється у проведенні голосування за місцем його перебування. Чому і на якій підставі? Така норма існує в усіх виборчих законах.

Адже виборця можна залишити в окремії кімнаті для здійснення таємного голосування, оглянувши перед цим кімнату, і коли він здійснив свій вибір, член виборчої комісії надає йому можливість опустити бюлетень у виборчу скриньку за участі усіх передбачених суб’єктів виборчого процесу. У такий спосіб буде здійснено голосування, яке не порушуватиме права ані виборця, ані кандидатів.

Також видається, що така підстава, за якою вважаються виборчі бюлетені недійсними, як “з яких неможливо з інших причин установити зміст волевиявлення виборця” потребує доопрацювання, адже є підставою для зловживань під час підрахунку голосів.

На багато порушень звертає увагу і Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) у Звіті про місцеві вибори в Україні 2015 року від 9 грудня 2015 року [3]. Зокрема, до недоліків зараховує: непрозору і неінклюзивну реформу закону про вибори; дезорієнтацію громадськості щодо нової запровадженої виборчої системи; нераціональні результати виборів за пропорційною системою, запровадженою Законом про місцеві вибори; проблематичне розмежування округів; політизований характер виборчих комісій; порушення правил передвиборчої агітації; слабе регулювання фінансування виборчої кампанії тощо.

Висновки. Аналіз цього питання показує, що, на жаль, чинний Закон України “Про місцеві вибори” не здійснює належне законодавче забезпечення виборчого процесу місцевих виборів в Україні та містить багато порушень виборчих прав громадян. За змістом містить несистематизовані норми, ускладнену процедуру, яка здебільшого є незрозумілою для юристів-практиків, а повинна бути прозора і зрозуміла для виборця, який не має для цього спеціальних знань. Така нормотворча практика лише породжує здійснення порушень та зловживання під час виборчого процесу.

З огляду на це, в Україні є нагальна потреба прийняття Виборчого кодексу України, проекти якого вже упродовж багатьох років обговорюються, і навіть зареєстровані відповідні проекти

у Верховній Раді України. Однак це питання постійно відкладається. Хоча сьогодні замість внесення змін до окремих виборчих законів та прийняття у нових редакціях доцільно прийняти Виборчий кодекс України, де уніфікувати усі норми, виписати спрощену, прозору для виборця процедуру проведення виборів та усунути норми, які порушують виборчі права громадян України.

1. Ковальчук О. Б. *Виборчий процес в Україні: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.* – Одеська національна юридична академія. – 2003. – 20 с. 2. Закон України “Про місцеві вибори” від 14 липня 2015 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>. 3. Звіт про місцеві вибори в Україні 2015 року від 9 грудня 2015 року // Міжнародна фундація виборчих систем (IFES): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168062e26c>.

REFERENCES

1. Koval`chuk O. B. *Vy`borchy`j proces v Ukrayini: konstytucijno-pravovi aspekty` // Avtoreferat dy`sertaciyi na zdobuttya naukovogo stupenya kandy`data yurydy`chny`x nauk.* – Odes`ka nacional`na yurydy`chna akademiya. – 2003. – 20 s. [The election process in Ukraine: constitutional and legal aspects]. 2. *Zakon Ukrayiny` “Pro miscevi vy`bory`” vid 14 ly`pnya 2015 roku: [Elektronny`j resurs].* – *Rezhym dostupu: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19 [The Law of Ukraine “On local elections” on July 14, 2015].* 3. *Zvit pro miscevi vy`bory` v Ukrayini 2015 roku vid 9 grudnya 2015 roku // Mizhnarodna fundaciya vy`borchy`x sy`stem (IFES): [Elektronny`j resurs].* – *Rezhym dostupu: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168062e26c [Report on the local elections in Ukraine in 2015 to 9 December 2015].*

Дата надходження: 10.03.2017 р.